

PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (PDS'S) E OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS DE ASSENTAMENTO

Oswaldo Aly Junior¹

Resumo: O presente artigo faz uma reflexão sobre a experiência da implantação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) no estado de São Paulo. Estes assentamentos nasceram da demanda dos movimentos sociais, da crítica ao modelo agrícola da revolução verde e buscou dar passos na direção de afirmar uma política de criação e desenvolvimento de assentamentos com o viés ambiental. O artigo faz uma revisão desse processo refletindo sua novidade, seus limites e desafios.

Palavras-chave: Assentamentos no Estado de São Paulo; Políticas Públicas; Desenvolvimento Sustentável; INCRA.

Abstract: *This article offers some reflections on the experience of implementing the Sustainable Development Projects in the State of São Paulo. These rural settlements were established as a result of the social movements and in response to the criticism of the Green Revolution, an agricultural model, and there has been an attempt to develop a policy to deal with the development of rural settlements and the environmental bias. The article examines the process and concludes by offering some considerations with respect to its novelty, its limitations and other challenges.*

¹Pesquisador do NUPEDOR – Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural e do Mestrado de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA – Araraquara-SP, Engenheiro Agrônomo (Esalq-USP), Mestre em Ciência Ambiental pelo PROCAM-USP, ex-assessor da Superintendência do INCRA-SP.

Keywords: *Rural Settlements in the State of São Paulo; Public Policies; Sustainable Development; INCRA.*

Introdução

O presente artigo apresenta os desafios colocados na construção de novas políticas de assentamento que viabilizem, ao mesmo tempo, o acesso à cidadania e à criação de processos de transição da agricultura convencional (intensiva em insumos, poupadora de mão-de-obra e impactante ao meio ambiente) para um modelo mais sustentável (menos dependente dos agroquímicos, que absorva a mão-de-obra familiar e que permita a recuperação ambiental das áreas desapropriadas) nas áreas de reforma agrária.

A reflexão sobre o processo de desenvolvimento dos assentamentos teve grande impulso a partir do final dos anos 1980. Vários trabalhos avaliaram o resultado do conjunto de políticas públicas deixando claro a ausência e a lacuna da ação estatal. Ao mesmo tempo, mostraram e indicaram possíveis caminhos na busca do desenvolvimento sustentável dos assentamentos, de forma a garantir a cidadania e a autonomia econômica e a recuperação ambiental das áreas desapropriadas.

Existe um forte debate sobre quem é o público da reforma agrária brasileira e qual o papel que ela exerce no desenvolvimento nacional. Parte dos ataques desferidos busca construir a imagem que a reforma agrária é uma das causas principais do desmatamento no país. Assim, vale destacar que o total da área ocupada pelos assentamentos e projetos de colonização não representava até 2006 mais que 3% do território nacional (ABRA, 2007).

Esta crítica busca escamotear a questão de fundo que, o desmatamento é consequência do processo histórico de ocupação da terra no país; da forma como os latifúndios com as suas monoculturas organizaram o uso e a ocupação dos solos, como bem demonstrou Dean (1986). Mesmo a existência de legislação e órgãos ambientais pelo País afora é insuficiente para dar conta da preservação ambiental, dos recursos naturais e, de regular o uso e a ocupação do solo, como vêm demonstrando os debates com a finalidade de alterar a legislação ambiental.

Aceitando o desafio de inovar no campo das políticas de assentamentos que aliassem a recuperação de cidadania, a geração de renda, a reconstrução de vida social e comunitária com a recuperação e preservação ambiental, o INCRA – São Paulo, a partir de negociações realizadas com assentados e suas organizações, ainda, com núcleos de pesquisa e ensino, organizações da sociedade civil e outros órgãos públicos, buscou dar os passos na direção de

afirmar uma política de criação e desenvolvimento de assentamentos com o viés ambiental: os chamados de Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

Papel do Estado na Reforma Agrária

A reforma agrária no Brasil é uma política de Estado que se apresenta como uma possibilidade de desenvolvimento justo e democrático. Ela é uma alternativa à exclusão social/econômica, à fome e ao desemprego. Em outros termos, é uma política pública que equaciona o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental, com uma estrutura social que garanta uma melhor distribuição da renda. Portanto, não se vincula somente ao desenvolvimento técnico, econômico e ambiental, mas, sobretudo a desconcentração fundiária, a distribuição renda e a cidadania (SILVA, CYRINO, 2005).

A política de reforma agrária é regida pelo Estatuto da Terra² lei aprovada em 1964, que regula os direitos e obrigações referentes aos imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e da promoção da Política Agrícola. Esta Lei define que a realização da reforma agrária em todo o território nacional é de competência exclusiva da União, bem como a desapropriação de imóveis rurais que impliquem modificação do sistema de seu uso e posse. Ainda, é dever do Estado promover e criar condições de acesso ao trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil de preferência nas regiões onde habita.

O Estatuto da Terra explicita que a propriedade rural desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente: a) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Entretanto, o alcance do Estatuto da Terra sofreu um revés, quando a Constituição Federal, aprovada em 1988, alterou o alcance da reforma agrária restringindo a desapropriação para fins de reforma agrária apenas as propriedades que não cumprem a função social (nos quesitos produtividade, trabalhista-social e ambiental).

Sendo que, apenas o item relativo à produtividade foi definido em lei, ficando os demais sem definição legal. Isto acabou, dentre outros, com a possibilidade de se fazer uma intervenção reformista em um determinado território ou região.

²Lei n.4.504 de novembro de 1964.

Também, as desapropriações ficaram restritas ao quesito improdutividade do imóvel afetado.

O Estatuto da Terra já demonstrava uma preocupação com o meio ambiente, especialmente com relação à conservação dos recursos naturais. Pode-se afirmar que, até então, nenhum outro instrumento, em toda a vida republicana brasileira, com exceção dos Códigos específicos, deu a devida ênfase à proteção ambiental.

O assentamento de reforma agrária, de acordo com o que foi apresentado acima, é uma criação do Estado e está sujeito à sua gestão, seja de maneira mais direta e autoritária, seja de maneira mais indireta e negociada. Se, na relação que estabelece com os acampados (sem-terra), o Estado pode ignorar qualquer unidade social intermediária, no caso dos assentamentos é o inverso: para o Estado, não há assentado sem assentamento. É o assentamento que faz existir o assentado (LEITE et al., 2004).

As relações históricas do Estado brasileiro com os latifúndios produziram a falta de iniciativas para a regulação da posse e uso do solo. Isto influenciou o processo de dispersão espacial dos assentamentos. Mesmo nas áreas de maior concentração dificilmente ocorre uma continuidade espacial, que permita a potencialização das políticas e da infraestrutura necessárias ao seu desenvolvimento.

Em muitas localidades do Brasil as chamadas zonas reformadas, que seriam as áreas prioritárias de reforma agrária, foram constituídas pela ação do movimento social que atuou mais fortemente em determinadas regiões. Em São Paulo, os casos do Pontal do Paranapanema e da região de Andradina são dois exemplos que ilustram bem essa realidade.

Pequeno Histórico da Ação do INCRA e os Planos Nacionais de Reforma Agrária

A origem do INCRA vem da fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) nos início dos anos 1970, que passa a ter as atribuições dos dois órgãos anteriormente existentes: a gestão da malha fundiária e a promoção do desenvolvimento rural.

Durante a ditadura militar, o INCRA não teve atuação no campo da reforma agrária, e quando elas ocorreram foram de cunho tópico, restrito. As intervenções ocorriam somente nas regiões onde o conflito pela posse da terra era muito grande. Neste período, a atuação mais forte da Instituição esteve relacionada com a colonização que ocorreu na região Centro-Oeste e Norte. Ela funcionou como um mecanismo para esvaziar e desorganizar a pressão do social por terra.

A colonização também funcionou como uma válvula de escape para o processo de modernização e minifundização que ocorreu no país. No caso da modernização, ela implicou na eliminação de empregos e propriedades de pequenos e médios produtores das regiões sul e sudeste. Estes, por sua vez, arriscavam através migração, via a colonização oficial ou aquisição de terras na fronteira agrícola, uma nova chance de inserção produtiva.

No período da chamada Nova República, na década de 80, o INCRA passou a atuar na desapropriação de terras. Neste período foi elaborado o I PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária, que resgatou o conceito de áreas prioritárias de reforma agrária e de áreas ou regiões reformada. Esta década ficou marcada pelo ascenso das lutas sociais dos trabalhadores rurais sem terra e dos assalariados rurais. Também, foi neste período que surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST.

Nos anos 90, a ação do Estado junto à reforma agrária sofre um revés. Primeiramente no governo Collor que chega a extinguir o INCRA. Porém, tendo que reverter a decisão. Na sequência veio o governo Fernando Henrique Cardoso com os Massacres de Corumbiara e Eldorado do Carajás, que tiveram uma grande repercussão nacional e internacional. Esta comoção nacional deu origem à Marcha Nacional do MST, em 1977, e obrigou o governo federal avançar na desapropriação sem, contudo, avançar nas políticas de desenvolvimento.

O governo Fernando Henrique, seguindo a orientação do Banco Mundial, do FMI e de outros organismos internacionais, introduz a concepção mercantil e neoliberal de reforma agrária no documento chamado Novo Mundo Rural (1999). Nesta concepção, são misturados os conceitos de assentado e agricultor familiar que, segundo o documento, a diferença estaria apenas no tempo de desenvolvimento da unidade produtiva.

Ainda, este documento concebia que as ações de apoio ao desenvolvimento dos assentados dariam conta de colocá-los, em pouco tempo, na mesma condição de um agricultor familiar. As políticas de desenvolvimento eram as de acesso aos créditos e recursos de instalação, infraestrutura (luz, água e estradas) e produção. As ações relacionadas com um processo de recuperação de autoestima, de desenvolvimento e aprimoramento das habilidades e capacidades, de empoderamento etc., foram descartadas nesta proposta governamental.

Segundo as normativas do INCRA isto ocorreria em até 03 (três) anos, após a repartição dos lotes, uma vez que, era (a ainda é) dado como certo que todos os recursos (para luz, estrada, água, habitação, estruturação produtiva e o Pronaf A) destinados ao apoio à instalação e à produção seriam liberadas

sem problemas dentro do prazo.

É contrastante a realidade da população assentada, que passou por um amplo processo de exclusão e de perda de cidadania, com as propostas de apoio ao desenvolvimento então apresentadas à época e que tiveram a sua continuidade (ainda que elevando valores e criando novas modalidades de crédito). Elas levaram a um acúmulo de problemas, aumentando a dívida do Estado Brasileiro para com as famílias assentadas.

Mesmo após o governo FHC, nos governos Lula e Dilma, as ações ainda deixam a desejar, pois, ainda, prevalece a visão de assentamento como um "empreendimento imobiliário", com o Estado liberando recursos para instalação, infraestrutura e produção. Para não ficar restrita a produção; o acesso à educação, saúde, lazer e cultura é um sonho para a maioria dos assentamentos.

Desde a primeira metade dos anos 80 até o final dos anos 90, as ações governamentais para o desenvolvimento no campo sócio-econômico dos assentamentos, mesmo as de financiamento da produção, foram marcadamente instáveis e ficaram sujeitas as diferentes regulamentações, rupturas administrativo-programáticas e disponibilidade de recursos.

Recentemente, já no governo Lula, o INCRA retomou uma série de discussões sobre a reforma agrária e sobre como deveria ocorrer a intervenção estatal para que se chegasse ao desenvolvimento dos assentamentos dentro de um processo de recuperação de autoestima, de desenvolvimento e aprimoramento das habilidades e capacidades, e empoderamento dos assentados e suas organizações.

No intuito de responder à pressão dos movimentos sociais da reforma agrária no país, no II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, cuja meta era assentar 500 mil famílias em todo o País até o final de 2007, o governo se comprometeu com o desenvolvimento qualitativo dos assentamentos, pois era inaceitável manter os assentados em estado de abandono, sem a presença do Estado e sem investimento público para o seu desenvolvimento e sem a criação de infraestrutura para a moradia e a produção.

Afirma o II PNRA que:

Trata-se de um plano que integra o Programa de Governo e um Projeto para o Brasil Rural que busca retomar a trajetória anunciada pelo I PNRA, elaborado em 1985 como uma das expressões do projeto de redemocratização do país (...) as ações serão dirigidas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, fortalecendo os assentados da Reforma Agrária, a agricultura familiar, (...). Esta profunda mudança no padrão de vida e de

trabalho no meio rural envolve a garantia de crédito, do seguro agrícola, da assistência técnica, comercialização, agroindustrialização, recuperação e preservação ambiental e de promoção da igualdade. (INCRA/MDA, 2004, p.08)

Afirma o texto do II PNRA que é preciso combinar massividade, qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, dirigindo as ações de forma a assegurar a qualidade dos assentamentos por meio de investimento em infraestrutura social e produtiva. O aumento de orçamento experimentado pelo INCRA no governo Lula, com substancial redução no governo Dilma, não foi suficiente para dar as condições para o desenvolvimento qualitativo conforme apresentado no documento do II PNRA.

A modernização da agricultura: impactos sociais e ambientais

O modelo de modernização da agricultura brasileira e de expansão da fronteira agrícola esteve intimamente relacionado com a exclusão social e a deterioração ambiental, especialmente dos recursos florestais.

Este processo de modernização trouxe as seguintes consequências: (i) a maior parte da população migrou do campo para a cidade; (ii) houve um aumento da concentração da pobreza nos centros urbanos, com o aumento das favelas; (iii) grande parte das florestas foi destruída, incluindo as matas ciliares e as reservas que por lei deveriam ser preservadas; (iv) os recursos hídricos foram degradados nos aspectos qualitativos e quantitativos; (v) os solos foram degradados pelos muitos anos de cultivos intensivos com maquinário pesado e grande carga de agroquímicos; (vi) a demanda temporária de trabalho desde o plantio à colheita passou a ser crescentemente suprida por máquinas e mão-de-obra local e migrante. Em geral, submetidos a intensas jornadas de trabalho árduo e baixa remuneração; (vii) deslocamento de culturas alimentares e aumentando os gastos energéticos para o deslocamento das safras. (RAMOS, SZMRECSANYI, PELLEGRINI, 2007).

No Brasil, a forma dominante de uso e ocupação da terra continua baseada no princípio de que a cobertura florestal nativa e sua biodiversidade constituem empecilhos ao estabelecimento de qualquer sistema de produção. Assim, eles precisam ser removidos.

Os monocultivos extensivos carecem de diversidade suficiente para garantir a estabilidade e o equilíbrio ecológicos, necessários para sua manutenção sem o uso de agroquímicos. Do ponto de vista ambiental, o quadro é mais grave ainda,

ao considerarmos a poluição e contaminação das áreas de recarga dos Aquíferos distribuídos no território nacional.

No desenvolvimento da agricultura chamada de convencional, principalmente nas regiões tropicais do globo, onde existe uma grande biodiversidade, e onde a interação entre plantas, insetos e microrganismos é muito complexa, o caminho tomado para o desenvolvimento da tecnologia na agricultura desconsiderou esses preceitos. Em geral, o que se observa é a utilização de conceitos equivocados que buscam, através dos cultivos monoculturais, isolar a planta de seus organismos relacionados, considerando-os simplesmente como inimigos e nunca como coevoluídos, e possivelmente parceiros.

Por outro lado, a biodiversidade dos ecossistemas tropicais mostra a potencialidade que existe para a sua interação ao processo de desenvolvimento econômico das comunidades que vivem nessas regiões. Ao mesmo tempo, a alta diversidade desses ecossistemas tem sido apresentada como responsável pelo seu delicado equilíbrio ecológico.

Portanto, biodiversidade e equilíbrio parecem estar associados e se completando nos ecossistemas ricos em espécies.

Reforma Agrária e Meio Ambiente: transição do modelo convencional para o alternativo

A discussão sobre a transição agroecológica está hoje bastante generalizada e diz respeito à ampliação da sustentabilidade de longo prazo dos mais distintos sistemas agropecuários. Ela passa por diversas etapas, dentro e fora do sistema de produção, dependendo da distância em que o sistema produtivo estiver da sustentabilidade, sendo que a transformação das bases ecológicas da produção tende sempre a ser gradual, e não necessariamente linear. Ramos, Szmrecsányi, Pellegrini citando Gliessman, apresentam uma proposta dos possíveis passos para a transição agroecológica, que podem ser sintetizados no seguinte esquema:

Passo 1 – Redução e racionalização do uso de insumos químicos;

Passo 2 – Substituição de insumos químicos por outros de origem biológica;

Passo 3 – Manejo da biodiversidade e redesenho dos sistemas produtivos.

Analizando a experiência estadunidense, Beus e Dunlap buscaram definir as bases constituintes de duas abordagens: a da agricultura convencional e a da agricultura alternativa. Os autores definiram a agricultura convencional como aquela que faz uso intensivo de capital, apresenta unidades produtivas de larga escala, altamente mecanizada, monocultora empregando elevadas quantidades

de fertilizantes artificiais, herbicidas, agrotóxicos, criação de animais intensiva e florestas homogêneas (BEUS, DUNLAP, 1990).

Por sua vez, estes autores, caracterizaram a agricultura alternativa por: redução drástica do uso de agroquímicos artificiais; por unidades produtivas de menor escala; pelo menor uso de energia; por produzir alimentos minimamente processados; por conservar os recursos não renováveis; pela comercialização direta com consumidores.

A agricultura alternativa engloba várias concepções de agricultura como: orgânica, ecoagricultura, permacultura, biodinâmica, agroecológica, natural, de uso reduzido de insumo extra-setorial, etc.

Estes autores sugerem seis elementos-chaves, à semelhança de tipos ideais e que se prestam à identificação desses tipos de agricultura. Na agricultura convencional os elementos chaves são: centralização, dependência, competição, dominação da natureza, especialização e exploração. Os elementos-chaves que caracterizam a agricultura alternativa são opostos aos da convencional: descentralização, independência, comunidade, harmonia com a natureza, diversidade e conservação.

O que de fato distingue a agricultura alternativa de outras propostas em oposição ao modelo da revolução verde é uma profunda preocupação com as questões ecológicas e que estão presentes nas três últimas dimensões (dominação da natureza *versus* harmonia com a natureza; especialização vs diversificação; exploração vs conservação). (BEUS, DUNLAP, 1990)

Além destes passos internos ao sistema produtivo, entende-se que existe o processo de "transição externa", pois embora as mudanças técnicas e tecnológicas sejam de grande importância, entende-se que a transição agroecológica só poderá alcançar sua plenitude quando outras condições, externas à unidade de produção, forem estabelecidas.

Assim, há um conjunto de condições mais amplas a ser construído pela sociedade e pelo Estado para que a transição agroecológica possa se tornar realidade, tais como a expansão da consciência pública, a organização dos mercados e de infraestrutura, a reforma agrária, as mudanças institucionais na pesquisa, ensino e extensão, a formulação de políticas públicas com enfoque agroecológico e as inovações referentes à legislação ambiental. Considera-se, portanto, que a transição interna aos sistemas de produção não teria sentido sem uma mudança geral nos padrões de desenvolvimento.

Queda, Kageyama e Dagoberto (2009) citam que as iniciativas promissoras e de sucesso no campo de uma produção alternativa dentro dos assentamentos

de reforma agrária devem ter algumas características e princípios comuns:

- ✓ a mobilização e organização coletiva dos agricultores (associações e cooperativas);
- ✓ políticas públicas adequadas (ater, crédito, pesquisa), ressaltando que se deve atender às demandas específicas e não simplesmente procurando adaptar;
- ✓ políticas públicas devem viabilizar um mercado adequado à produção da agricultura familiar (Programa de Aquisição de Alimentos, Política de Garantia de Preços Mínimos);
- ✓ a participação efetiva de atores da sociedade civil, envolvidos e comprometidos, solidarizando-se na interlocução entre produtores o estado;
- ✓ a formação e qualificação dos próprios agricultores para suprir suas demandas de assistência, desenvolvimento de ações de pesquisa e experimentação, comercialização, gerando autonomia e soberania;
- ✓ ações conjuntas com instituições públicas de pesquisa (universidades, etc.) para gerar, adaptar, difundir tecnologias e processos adequados;
- ✓ ações conjuntas entre movimentos sociais, instituições de pesquisa e agentes públicos.

A Origem dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável

Em 1985, a preparação do Primeiro Encontro de Seringueiros da Amazônia, em Brasília, envolveu a mobilização de lideranças de seringueiros de diversos estados da região Amazônica. A partir das discussões então realizadas, ficaram mais claras as especificidades da produção da seringueira, ou do extrativismo do látex, exigindo para tal a formulação de uma política diferenciada de acesso à terra. A criação de reservas extrativistas: a reforma agrária dos seringueiros (FRANCO, 1994).

Não prevendo lotes individuais, o que se reivindicava com as reservas extrativistas era a desapropriação de seringais e a concessão de usufruto aos seringueiros, permanecendo a propriedade da terra em mãos da União.

Depois, em 1999, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério Extraordinário de Política Fundiária publicam a Portaria Interministerial de número 01, visando a integração e criação de instrumentos legais e administrativos de política fundiária e ambiental, visando a instituição de um modelo de reforma agrária sustentável e de proteção ao meio ambiental, em especial na Amazônia (INCRA, MMA, CNS, 2000).

Esta portaria criou um grupo de trabalho, do qual participaram o Conselho Nacional dos Seringueiros, IBAMA, INCRA, dentre outras instituições, que

elaborou a Portaria INCRA n. 477 que deu origem aos Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS.

Esta Portaria n.477/1999 respondeu a reivindicação dos movimentos sociais da região amazônica e buscou compatibilizar o desenvolvimento de atividades produtivas à conservação de recursos naturais, orientar a ocupação das áreas dos PDS's tendo em vista a sustentabilidade das atividades produtivas e até mesmo a recomposição do potencial dos recursos naturais originais. Os fundamentos dos PDS's são:

- ✓ atender as especificidades regionais: como uma forma de resgatar o valor econômico, cultural e social da floresta, das várzeas, não se restringindo apenas ao seu potencial agrícola dentro do que é o enfoque tradicional;
- ✓ o interesse ecológico que, a partir da Lei 9985/00 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, faculta a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;
- ✓ valorização da organização em seus diferentes níveis: na vida social, no trabalho e na gestão da comunidade;
- ✓ a concessão do uso da terra, por determinado período, para a exploração condominial, obedecendo a aptidão da área combinada à vocação das famílias de produtores rurais e;
- ✓ o interesse ecológico na recomposição do potencial original da área atendendo a legislação ambiental.

Do ponto de vista ambiental, o PDS é uma excelente oportunidade no campo das políticas públicas voltadas para garantir a transição para uma produção agropecuária sustentável. Os PDS's buscam ampliar o leque e o enfoque do desenvolvimento produtivo dos assentamentos incluindo o componente ambiental no planejamento da geração de ocupações produtivas e da renda, incluindo os diferentes tipos e denominações de Sistemas de Produção Sustentáveis (com ou sem a criação animais).

Dessa maneira, o PDS busca incluir as áreas florestais (nativas ou mesmo exóticas) no sistema produtivo e que estas sejam preservadas e manejadas. Isto para que elas mostrem a sua importância para o microclima, a manutenção da agro-biodiversidade, a proteção do solo e dos recursos hídricos (preservando e recuperando nascentes de água). Parte-se do pressuposto que a integração entre preservação e exploração econômica não degradadoras do meio ambiente possibilitarão construir sistemas produtivos sustentáveis e economicamente rentáveis.

A Política de Instalação dos PDS's em São Paulo

É importante destacar que, no Brasil, os atuais índices de produtividade que permitem o desencadear de um processo de desapropriação estão referenciados em dados produtivos da década de 70. Isto significa que nos anos 70 esta propriedade já era improdutivo. Na maioria dos casos o sistema de exploração das propriedades improdutivas leva a degradação dos recursos naturais: solo e água principalmente; e a sua maioria não possui mais a área de reserva legal florestada.

Este quadro acima confirma as afirmações de Celso Furtado sobre o modelo agroexportador do país baseado no latifúndio monocultor com um alto custo ambiental. O preço de exportação das *commodities* embute um sistema de produção rudimentar e tradicional alicerçado na ampla oferta de terras e de força de trabalho a baixo custo. Este sistema responde rapidamente ao aumento da demanda exterior de produtos agrícolas e/ou de setores não-agrícolas da economia nacional.

Mas, ainda segundo Furtado, a contrapartida dessa flexibilidade encontra-se em "custos invisíveis" do ponto de vista econômico, mas conspícuos em termos ambientais e sociais, que "se traduzem principalmente na destruição do patrimônio de recursos naturais do País e no sacrifício das massas rurais, que continuam submetidas as mais duras formas de exploração" (FURTADO, 1972; SZMERCSÁNYI, 2006).

As afirmações de Furtado ilustram como se constrói uma parte da eficiência da agricultura patronal. Diferentemente do que se costuma afirmar, não se trata de uma escolha de desapropriar ou não áreas degradadas. Uma área improdutivo em 2011, com índices dos anos 70, é uma área (não explorada) muito mal explorada, cujo proprietário não se preocupa com a degradação dos solos, dos recursos naturais e com a preservação da vegetação original.

A discussão sobre os PDS's, neste Estado, teve início em demanda apresentada pelo MST logo no início da gestão do governo Lula, em 2003. O Movimento demandou que na criação e desenvolvimento dos assentamentos fosse trabalhada uma nova concepção, indo além da produção em lotes individuais, que afirmasse um modelo que questionasse o modelo agrícola baseado na revolução verde baseado em monoculturas (intensivo em insumos químicos e poupador de força de trabalho) e, impactante sobre o meio ambiente e os recursos naturais.

Essas demandas estavam plenamente de acordo com as diretrizes da gestão do INCRA, em 2003, que colocavam como desafios para a política de

assentamentos: i) a busca da sustentabilidade social, econômica, cultural e ambiental; ii) trabalhar a partir do conceito do assentamento enquanto um processo de reconstrução da cidadania, da vida comunitária das famílias envolvidas e resgate de tradições e conhecimentos nos seus mais diversos campos (produtivo, cultural, etc.) e; iii) resgatar as experiências positivas já desenvolvidas no campo da reforma agrária.

A partir da demanda do MST e buscando nas ações em curso executadas pelo INCRA, encontrou-se na normativa dos PDS's, a possibilidade de construção de um novo modelo de assentamento que privilegiou a organização e a experimentação de uma produção grupal e, mais ainda, que trazia na sua formação um forte debate sobre a matriz produtiva buscando afirmar um processo de transição produtivo rumo à sustentabilidade ambiental.

Embora os PDS's tenham sua origem no atendimento à reivindicação do Movimento Nacional dos Seringueiros e estejam baseados em um sistema de exploração agroextrativista da floresta original, em São Paulo, a bandeira é do compromisso com a restauração ambiental das reservas legais (RL), áreas de preservação permanente (APP) e adotar sistemas produtivos não impactantes ao meio ambiente.

A primeira experiência ocorreu no município de Serrana, região de Ribeirão Preto, SP, quando da criação do assentamento Sepé Tiaraju. Neste assentamento, localizado na região considerada o coração da agricultura patronal canavieira, houve todo um processo de maturação que caminhou passo a passo com a organização dos assentados.

A região de Ribeirão Preto também se destaca pela presença de um movimento social ativo que questiona a forma como o setor do agronegócio usa e se apropria dos recursos naturais, merecendo destaque a luta pela preservação e proteção das áreas de recarga do Aquífero Guarani³. Nesta região a cobertura vegetal nativa é da ordem de 13,7 %, de acordo com o Inventário Florestal do Estado

³Trata-se de um aquífero poroso com um volume de água utilizável de 40 km³/ano, segundo divulgou o Departamento de Águas e Energia do Estado de São Paulo (DAEE). Esse volume de água é mais que suficiente para abastecer os cerca de 15 milhões de habitantes que vivem sobre a superfície do aquífero (Araújo et al., 1995) Daí a importância do controle do uso dessa água para a produção agrícola/pecuária e agroindustrial. Pois, a demanda de água na do Aquífero, que engloba Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai deverá crescer muito, o que aumenta o interesse pelos recursos hídricos (superficiais e subterrâneos) nessa região.

de São Paulo, realizado pelo Instituto Florestal no ano de 2002.

O INCRA e as famílias beneficiadas assinaram um compromisso junto ao Ministério Público Estadual de recuperar a vegetação nativa, promover uma produção diversificada baseada na agrofloresta e, em função do assentamento estar localizado em área de recarga do Aquífero Guarani, destinou-se 35% da área para reserva legal.

É importante destacar, conforme depoimentos colhidos pelo autor entre 2008 e 2009 nas audiências de avaliação do andamento do acordo realizado entre assentados, INCRA e Ministério Público Estadual, que, no assentamento Sepé Tiarajú, as áreas coletivas, criadas quando do desenho do assentamento, têm permitido um conjunto de experiências de produção coletiva ou associada principalmente nas lavouras anuais de feijão e mandioca.

Atualmente, em São Paulo, existem 18 PDS's em construção, localizados em diferentes regiões e em diferentes ecossistemas (mata atlântica, restinga e cerrado) e que envolvem diferentes públicos. Essas experiências envolvem aproximadamente 1.384 famílias em uma área total superior a 17 mil hectares, sendo que desse total mais de 11 mil hectares estão localizados na região da Mata Atlântica. Maiores detalhes conferir no quadro apresentado abaixo.

Assim, é possível mostrar que também a proposta original dos PDS's se reproduz em São Paulo. Nos assentamentos de Apiaí e de Eldorado existe um trabalho sendo desenvolvido junto à comunidade incentivando a produção sustentável nas áreas abertas, o enriquecimento da Mata Atlântica e o desenvolvimento do ecoturismo e de extrativismo.

No caso do PDS Caçandoca, é importante destacar que ele é produto da luta da comunidade quilombola, e que a área foi desapropriada pelo INCRA ao final de 2006. No caso do PDS Agroambiental Alves, Pereira e Teixeira, trata-se de uma luta mais que centenar de famílias de posseiros residentes no município de Eldorado, Vale do Ribeira.

PDS	Município	Área (ha)	Nº de Famílias
Sepé Tiarajú	Serrana	798,00	79
Agroecológico H. Mazzilli	Caconde	135,53	25
Comunidade Agrária 21 de dezembro	Descalvado	378,91	40
Horto Florestal Aurora	Descalvado	533,36	80
Santa Helena	São Carlos	98,83	19
Fazenda da Barra	Ribeirão Preto	1.548,48	468
Comuna da Terra Milton Santos	Americana	103,45	85
São Luiz	Cajamar	123,07	37
Elizabete Teixeira	Limeira	602,87	150
Comunidade de Remanescentes de Quilombo da Caçandoca	Ubatuba	210,00	53
Comuna da Terra Olga Benário	Tremembé	692,13	63
Comuna da Terra Manoel Neto	Taubaté	378,91	44
Bom Jesus	Iepê	68,36	37
Boa Esperança	João Ramalho	54,69	40
Agroambiental Alves, Pereira e Teixeira	Eldorado	3.072,68	64
Professor Luiz de David Macedo	Apiaí	7.767,22	86
Ribeirão do Pio	Miracatu	406,10	08
PDS Agroecológico	Itanhaém	153,26	06
Total		17.002,77	1384

Quadro 1 – Projetos de Desenvolvimento Sustentável no Estado de São Paulo.

Fonte: Incra SP, Relatório SIPRA 21/07/2009.

Estes processos são cheios de contradições, eles exigem muita paciência e maturidade dos envolvidos (assentados, técnicos e outros atores) uma vez que se está trabalhando com novas formas de organização da produção, novos sistemas produtivos, baixa disponibilidade de recursos financeiros e uma nova concepção de relação entre os seres humanos e o meio ambiente.

Dessa forma, necessitariam de todo um cuidado em termos de políticas públicas, a dificuldade está em criar políticas próprias para uns que outros assentados e organizações sociais não terão acesso.

Lembrando, também, que o processo de transição para sistemas agrícolas sustentáveis é um processo lento, que exige dos seus adeptos o acesso a um maior nível de conhecimento das ciências naturais. No caso da reforma agrária, essa transição é aceita pela organização dos movimentos sociais e por boa parcela da sua base social, mas ela necessita ser acompanhada por um intenso processo de capacitação e de acesso à informação, que passa, inclusive, pela elevação dos níveis de escolaridade.

O INCRA-SP, para dar impulso a esse processo, estabeleceu parcerias com institutos de pesquisa e universidades, merecendo destaque as parcerias com a Embrapa Meio Ambiente (Jaguariúna-SP), a ESALQ-USP, o Ministério da Agricultura e o Instituto Agronômico de Campinas.

Também, da parte da Superintendência e dos movimentos sociais houve toda uma demanda para a formação de assentados e seus na área da agroecologia. Através do Pronera (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária) foram formadas três turmas, em diferentes localidades do Estado, que teve 143 formandos. Em outra parceria foi criado um curso de Agronomia com ênfase em agroecologia e que conta com 53 alunos.

É importante frisar que a discussão sobre os PDS's é feita desde o início, quando as pessoas ainda nem foram selecionadas. Existe todo um esforço de mantê-la ao longo dos primeiros anos do assentamento que é o período em que a prioridade é a reconstrução da vida das famílias assentadas e, o fundamental passa a ser garantir uma moradia digna, luz, água (este o mais árduo, em função das flutuações orçamentárias), dar início à produção de subsistência e obtenção de renda. Sem não for assim, não há como pensar os passos seguintes, muito menos o desenvolvimento com a preservação e recuperação do meio ambiente.

Além do mais, este processo está sujeito há uma série de avanços e retrocessos. Do ponto de vista do INCRA-SP, as dificuldades estão no fato de depender de transferência de recursos do INCRA-Sede. Estes muitas vezes não chegam no momento devido, somando-se existe a restrição de iniciativas

criativas nas políticas próprias do INCRA, pois, os normativos são extremamente amarrados impedindo maior criatividade nas políticas de assentamento.

Projetos de Desenvolvimento Sustentável: a afirmação de um novo modelo de agricultura

Os PDS's são uma possibilidade de a política pública recuperar o conhecimento tradicional do caboclo brasileiro que se encontra disperso. Este conhecimento nos PDS é recuperado através das roças, dos sistemas agroflorestais, dos sistemas de mosaicos, do sistema complexo, que, com o auxílio das ciências ambientais, permite explorar as interações positivas entre as diferentes plantas que compõem o agroecossistema e valorizar a biodiversidade.

Esta é uma maneira de valorizar a biodiversidade e o conhecimento tradicional. E demonstrar para assentados, formuladores de políticas públicas e a sociedade que estas práticas têm retorno econômico, produtivo, ambiental e cultural. Assim, desenvolvendo habilidades e recuperando a auto-estima dos assentados.

Os PDS's são um exemplo e uma experiência que demonstram a possibilidade de se compatibilizar os objetivos sociais da inclusão social, uso do solo e acesso à terra, com a preservação ambiental. Além do que já foi citado anteriormente merecem ainda nos PDS's Sepé Tiarajú, Apiaí as seguintes situações: no PDS Sepé, a Embrapa montou uma unidade demonstrativa de SAF que foi reproduzida em vários lotes. Estes SAF's misturaram plantas nativas e exóticas, foram misturadas espécies de diferentes estratos arbóreos. Após 04 anos (em 2008) os primeiros resultados apareceram: a ampla diversidade de cultivos garante a colheita e comercialização de produtos agrícolas o ano todo.

Além do mais nos lotes com sistemas de mosaicos, SAF's, etc. o grau de cobertura do solo garantiu maior reserva de água e o prolongamento do período de colheita de hortaliças e frutas. No de 2009, o inverno foi extremamente seco e, mesmo assim, esses lotes lograram realizar suas entregas para os mercados consumidores e para os contratos mantidos com o Programa de Aquisição de Alimentos e Doação Simultânea do Governo Federal.

O trabalho desenvolvido pela Embrapa estimulou a criatividade produtiva no assentamento e busca pela experimentação. Também, foram notados casos de ampliação da diversidade, em sistemas menos diversificados, com a introdução de novas espécies ampliando assim a produção e os períodos de colheita e comercialização.

Outro caso importante de ser citado é o de Apiaí, onde ocorreu o resgate da produção de feijão consorciada com o milho, no assentamento. Atualmente, são

cultivadas mais de 10 variedades de feijão, um resgate de hábitos alimentares tradicionais. Também aqui, a produção está sendo realizada sem o uso de agrotóxicos.

Logo no início, no assentamento Professor Macedo, foi introduzido o hábito do cultivo de adubação verde para a recuperação e adubação dos solos. Recentemente, produto de uma parceria com a ESALQ-USP, está sendo organizado um SAF com árvores nativas com potencial madeireiro, juntamente com outras frutíferas destacando-se entre elas o caqui e o limão tahiti, a mandioca, entre outros.

Valendo destacar a produção de tomate orgânico, que está sendo desenvolvida neste assentamento, cujo custo de produção é 80% mais baixo que o convencional e não faz uso de adubos e agrotóxicos (INCRA, 2012).

Conclusões

No Brasil, a revolução verde cumpriu o papel de ser a base tecnológica do processo de modernização conservadora. Ela garantiu o aumento da produção e o abastecimento urbano e industrial sem a necessidade de se promover uma reforma agrária.

Além dos problemas sociais e econômicos dela advindos, a migração campocidade por ser poupadora de mão de obra e garantindo a economia de baixos salários, a revolução verde também foi altamente impactante ao meio ambiente, acentuou processos erosivos de solos, promoveu os monocultivos e a elevação da concentração da propriedade da terra e criou uma forte dependência no consumo de agrotóxicos.

Em São Paulo, a parceria entre os movimentos sociais, o poder público e as diferentes áreas da ciência permitiu a experimentação na busca de se construir novas modalidades de desenvolvimento de assentamentos. Estas experiências buscaram promover a organização produtiva e social dos assentados e a construção de novas matrizes produtivas não baseadas na tecnologia da revolução verde.

A alternativa ensaiada nos Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS's exige dos assentados, da instituição INCRA e da sociedade envolvente uma nova postura ante o desenvolvimento dos assentamentos. Deve haver maior presença, a construção alianças estratégicas para viabilizar políticas públicas coerentes. Além disso, exige do INCRA maior criatividade com relação às normas de execução relacionadas com o desenvolvimento de assentamentos, maior disponibilidade de recursos e uma equipe preparada, ágil e criativa para inovar nas ações de desenvolvimento.

Além do mais, pelas contradições que do próprio processo, é necessário muita paciência e maturidade dos atores envolvidos: assentados, técnicos, outros órgãos públicos, pesquisadores entre outros. Pois, se está trabalhando com uma nova proposta de concepção da relação entre os seres humanos e entre estes e o meio ambiente.

Os primeiros anos do assentamento são o período em que a prioridade dos assentados se concentra na reconstrução da vida das famílias assentadas: construção de moradia digna, luz, água, início da produção e obtenção de renda. Vencida esta etapa têm-se as bases para os passos seguintes do desenvolvimento sustentável.

É importante lembrar, conforme propõe Gliessman (2000), que a transição agroecológica dentro dos sistemas produtivos é um processo que envolve três passos: o *primeiro* é da redução e racionalização do uso de insumos químicos; o *segundo* é o da substituição de insumos e; o *terceiro* é o manejo da biodiversidade e redesenho dos sistemas produtivos. Este ciclo se encerra para além do sistema produtivo agropecuário que envolve as condições externas à unidade de produção, ele envolve a sociedade e o Estado.

No cenário atual, em que se projeta para o País um aprofundamento do modelo agroexportador centrado em grandes monoculturas como a cana, eucalipto, algodão, soja, etc., as experiências dos PDS's, baseadas na produção alternativa e apoiadas por políticas públicas, que pese seu estágio inicial, mesmo com seus limites em termos de abrangência territorial e, falta de mais recursos, podem ser uma referência na busca de alternativas para garantir uma agropecuária mais sustentável, tanto do ponto de vista ambiental e da proteção dos recursos naturais, como resgatando, reproduzindo e valorizando o conhecimento tradicional do povo brasileiro e promover maior equidade social.

Referências

Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA **Qual é a questão agrária atual?** São Paulo: ABRA, 22p., 2007

ALY JR., Osvaldo Políticas públicas e desenvolvimento de assentamentos um balanço dos anos 2003-2005 no estado de São Paulo. II Jornada de estudos em assentamentos rurais, Unicamp. In: **Anais...**, Campinas, 2005.

_____ Gestão ambiental e agricultura familiar: os limites impostos pela

falta de políticas públicas. Congresso Latino-americano de Sociologia Rural. In: **Anais...**, Porto Alegre, 2002.

BARONE, Luis A.; FERRANTE, Vera L. S. Botta Para onde vão os assentamentos rurais: por um balanço das possibilidades institucionais da reforma agrária em São Paulo (Brasil). VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural. In: **Anais...**, Porto de Galinhas, 2010.

BEUS, Curtis E.; DUNLAP, Riley E. **Agricultura convencional versus alternativa**: as raízes paradigmáticas do debate. 19p., 1990 (mimeo).

DEAN, Warren **A Ferro e Fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira, São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 484 p.

Embrapa – Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento **Marco Referencial em Agroecologia**. DF:Brasília, 2006, 70p.

FRANCO, Mariana P. Seringueiros e cooperativismo o fetichismo das mercadorias nos seringais do Alto Juruá. In: MEDEIROS, Leonilde et alli **Assentamentos Rurais**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 1994, 329p.

FURTADO, Celso **Análise do Modelo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972, 112p.

INCRA **Estatuto da Terra**. Lei n.5404, de 30 de novembro de 1964. Distrito Federal, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, s/d, 55p.

INCRA/MDA, Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional dos Seringueiros – **CNS Projeto de Desenvolvimento Sustentável**, Distrito Federal, 2000, 50p.

_____ **II Plano Nacional de Reforma Agrária**, 2004, 38p.

INCRA-SR08/MDA **Boletim da Reforma Agrária em São Paulo**. São Paulo, mar/2012.

_____**Relatório de Gestão 2003 e Proposta de Plano Regional de Reforma Agrária para o Estado de São Paulo**, São Paulo, 2004, 27p., mimeo.

LEITE, Sérgio; HERÉDIA, Beatriz; MEDEIROS, leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela. **Impacto dos Assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Ed Unesp, Brasília: MDA/NEAD, 2004.

QUEDA Oriovaldo; KAGEYAMA Paulo; SANTOS, João Dagoberto. Assentamentos rurais: alternativas frente ao agronegócio. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, n. 12, p.47-68, 2009.

RAMOS FILHO, Luiz O; SZMRECSÁNYI, Tamás; PELLEGRINI, João B.R. Biodiversidade e reforma agrária: uma experiência agroecológica na região canavieira de Ribeirão Preto, Brasil. Congress of the Latin American Studies Association, Canada, Montréal, September 5-8. In **Anais...**, Montreal, 2007.

SILVA, Raimundo P.; CYRINO, Guilherme **Reforma Agrária**: Trajetória de uma política pública em São Paulo (2003-2005), 2005, 7p. (mimeo).

SZMRECSÁNYI, Tamás. Análise da estrutura agrária na teoria de desenvolvimento econômico de Celso Furtado. In: STOREL JR, Antonio O. (Org.) **Tamás Szmerecsanyi e a análise sobre a agropecuária brasileira**. São Paulo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2010, 93p.

